Comisión Especial a efectos de estudiar el proyecto de ley: Partidos políticos
Carpeta Nº 2582 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1829 de 2018

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de setiembre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alejandro Sánchez.
MIEMBROS:	Señora Representante Mariela Pelegrín y señores Representantes Pablo D. Abdala, Herman Alsina, Daniel Caggiani, Guillermo Facello, Dari Mendiondo, Gerardo Núñez, Gustavo Penadés, Iván Posada, Conrado Rodríguez y Carlos Varela Nestier.
INVITADOS:	Señora Presidente del Tribunal de Cuentas, contadora Susana Díaz; señoras Ministros contadora Diana Marcos y contadora Ma. Luisa Etchemendi y señores Ministros León Lev, magister ingeniero Miguel Aumento y doctor Francisco Gallinal.
SECRETARIA:	Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.
PROSECRETARIA:	Señora Lourdes E. Zícari.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejandro Sánchez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial tiene el gusto de recibir a la delegación del Tribunal de Cuentas, integrada por su presidenta, contadora Susana Díaz; por las ministras, contadoras Diana Marcos y María Luisa Echemendi, y por los ministros, señor León Lev, ingeniero Miguel Aumento y doctor Francisco Gallinal.

Como saben, estamos considerando un proyecto de ley que viene de la Cámara de Senadores con media sanción, referido al financiamiento de los partidos políticos. En ese contexto, el tratamiento que le estamos dando en esta Comisión implica contar con la opinión de ustedes con respecto al proyecto en cuestión.

Se trata de un proyecto muy importante, que tiene que ver con el financiamiento de la democracia en un momento en que en las sociedades, en su conjunto, está en cuestión este tipo de instrumentos tan valiosos para la vida y el financiamiento de los partidos y sus campañas.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Queremos agradecer esta instancia, dado que cuando una norma de este calibre se está tratando es bueno que conozcan nuestra opinión y las dudas de interpretación. Digo esto porque la letra siempre es un poco diferente a lo que uno piensa, y cuando la lee alguien que no estuvo en el tratamiento de la ley, le surgen dudas y cuestionamientos.

Obviamente, sobre el contenido no podemos hacer aportes; ustedes tienen la derecha en el tema. No obstante, nosotros tenemos algunas dudas para plantear; cada uno de nosotros tuvo su visión en cuanto a cómo interpretar, en especial, el artículo 16, ya que al Tribunal le compete parte del control.

En este artículo no se hace referencia a lo que existe hoy en cuanto a rendición de cuentas de quienes reciben fondos públicos, sean personas públicas no estatales o cualquier entidad que reciba o administre fondos del Estado. Nos queda la duda de si esto sería un formato diferente de rendición de cuentas.

Asimismo, tenemos dudas sobre el inciso primero, donde se establece: "Los partidos políticos deberán presentar sus estados contables, al 1º de marzo de cada año ante el Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas deberá visar los estados contables auditados […]". ¿Qué alcance se le quiere dar a esa auditoría? ¿Quiénes pueden realizarla? ¿Se va a hacer de acuerdo con la ordenanza y el Tocaf? Inclusive, hay un pronunciamiento del Colegio de Contadores sobre la forma de realizar lo que vendría a ser una certificación de rendición de cuentas.

Nos gustaría que eso estuviera explicitado, dado que luego nosotros vamos a tener que visarlo, y para ello tenemos que ver que cumpla con los recaudos que la ley imponga.

Por otro lado, en el caso de la Corte Electoral dice: "[…] podrá realizar auditorías a partir de lo que surja de dicha documentación", que los partidos políticos presenten de los estados contables a la propia Corte. Allí también habría que explicitar qué tipo de auditorías y qué alcance tiene el término "podrá". Es decir, si se puede hacer por un tercero. Y si se requiere de forma obligatoria, ¿cómo se tendría que aprobar esa de auditoría? ¿La propia Corte haría la auditoría? ¿La podría tercerizar? Si decide hacerla porque dice "podrá", ¿se requiere mayoría simple o mayorías especiales? Ese tipo de situaciones nos plantean ciertas dudas.

SEÑOR GALLINAL (Francisco).- Voy a hacer una primera reflexión que me parece importante.

Nosotros podemos venir a esta Comisión en tanto Tribunal de Cuentas a hacer un análisis general del proyecto de ley, o venir como Tribunal de Cuentas en función de los artículos en los que se hace referencia a la eventual intervención del Tribunal de Cuentas. Es obvio que en este momento, con un proyecto de ley con media sanción del Senado, venimos en esa segunda condición; sin perjuicio de lo cual me parece claro que la Comisión debería analizar si la ley que se va a aprobar va a establecer un régimen especial para auditar, para controlar los ingresos y egresos de los partidos políticos, o si por tratarse de ingresos públicos van a ser sometidos al mismo régimen que todos aquellos organismos que tienen ingresos públicos pero además tienen esta normativa especial. Eso me parece que la ley debería aclararlo, porque entonces se abrirían otras posibles intervenciones.

Como bien decía la señora presidente del Tribunal de Cuentas, nosotros estuvimos intercambiando opiniones y advertimos que hay dos procedimientos diferentes en lo que tiene que ver con las referencias al Tribunal de Cuentas. Existe un procedimiento que refiere a los ejercicios anuales de los ingresos y egresos de cada partido político que debe presentar el 1º de marzo de cada año los informes correspondientes, y otro que refiere a la finalización del ciclo electoral que empieza con las elecciones internas y termina con las elecciones departamentales y municipales; en agosto de ese año que culmina, los partidos tienen que presentar rendición de cuentas de los ingresos que tuvieron con motivo de la campaña electoral e informar a qué destinaron esos recursos.

Allí es donde empiezan a aparecer algunos temas que nos preocupa que queden claros.

En primer lugar, como decía bien la señora presidente, el artículo 16 establece: "Los partidos políticos deberán presentar sus estados contables al 1º de marzo de cada año ante el Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas deberá visar […]". Para la correcta interpretación de la ley, el Tribunal de Cuentas entiende que "visar", eventualmente, podría tener dos significados: un alcance restringido y un alcance más amplio. El alcance restringido sería, simplemente, chequear que los números de ingresos y egresos coincidan. El alcance más amplio supondría, inclusive, hasta una auditoría. Nosotros, después de un trabajo en conjunto, llegamos

a la conclusión de que "visar" en esta primera etapa debe entenderse simplemente como "chequear"; es una visación que se hace a todos los estados de cuenta en la misma forma y con el mismo procedimiento, con el solo objetivo de que coincidan los números. Es importante que se aclare el alcance del verbo "visar" en esta circunstancia.

Por otra parte, nos surge otra duda. El artículo dice: "El Tribunal de Cuentas deberá visar los estados contables auditados de los partidos políticos […]". Nosotros pensamos que aquí quizás pueda existir un error en la redacción que viene del Senado, porque la etapa de las auditorías es posterior, salvo que se les exija a los partidos políticos que cuando presentan sus estados contables al 1º de marzo de cada año ya los traigan auditados. ¿Por quién?, además. ¿La intención es esa, que haya una auditoría hecha por el propio partido y que después, eventualmente, la Corte Electoral decida hacer una segunda auditoría? Esa es la duda que nos surge: ¿quién realiza esa auditoría? ¿Una consultora? ¿El Tribunal de Cuentas? Eso tampoco surge del texto.

Después dice: " Una vez visados y dentro de los treinta días siguientes, los partidos políticos deberán presentar los estados contables" -ahí ya no dice "visados"- "ante la Corte Electoral, la cual podrá realizar auditorías a partir de lo que surja de dicha documentación". O sea que mientras en el primer inciso dice que deberán presentar los estados contables auditados, aquí dice simplemente que presentan los estados contables y que la Corte Electoral eventualmente podrá realizar una auditoría.

También me quiero detener en la parte de la redacción que refiere a que la Corte Electoral podrá, de acuerdo a lo que surja de la documentación, hacer una auditoría. Es como que la Corte Electoral encuentra en la documentación presentada elementos que no cierran y, en consecuencia, podría determinar la auditoría; sería hasta una suerte de sanción para el partido político. Como decía la presidente, ¿no sería más correcto decir que la Corte Electoral deberá realizar una auditoría a todos los partidos políticos? Al establecer que la Corte Electoral "podrá", ¿cómo se determina esa auditoría? ¿Por mayoría simple? ¿Por mayoría absoluta? ¿Por mayorías especiales? La Corte Electoral tiene una composición muy compleja.

Por otra parte, ¿quién realiza la auditoría? Ese es otro tema fundamental. Parecería que es la Corte Electoral la que la realiza o que la Corte Electoral podría contratar a un tercero para que la realizara. El organismo que en el Uruguay tiene competencia, vocación y estructura conformada para realizar auditorías es el Tribunal de Cuentas. Si bien es cierto que nos agregaría mucho más trabajo, como aquí se está manifestando, ¿a esta altura qué le hace una mancha más al tigre? En definitiva, hace muchos años que el Tribunal de Cuentas viene reclamando mayores recursos y mayor cantidad de funcionarios para poder cumplir cabalmente con sus funciones.

Me parece claro que el término "podrá" genera una cierta nebulosa que deja un campo discrecional que quizá no sea el más adecuado para temas de estas características. Y -esta es una opinión personal- yo creo que la auditoría la tiene que realizar el Tribunal de Cuentas o un tercero independiente. ¿Por qué? Porque la Corte Electoral tiene nada más y nada menos que la competencia de regular el acto eleccionario y hasta la potestad de anularlo. En consecuencia, es parte directa en todos estos procedimientos. Los resultados de las auditorías siempre van a culminar en manos de la Corte Electoral porque, como dice la ley, con el resultado de la auditoría a la vista está en condiciones de sancionar con multa en pesos; y se establecen distintas gravedades que puedan surgir de los estados contables. Reitero: es una opinión personal, pero a mí me parece que de alguna manera termina siendo juez y parte. La auditoría debería hacerla un tercero -yo creo que el Tribunal de Cuentas- y después sí enviar el resultado a la Corte Electoral y que ésta, de acuerdo con el análisis del resultado, llegue a la conclusión que entienda conveniente. El solo hecho de decidir una auditoría puede ser un hecho grave; puede ser interpretado como que un partido en el tema de los recursos tuvo determinado manejo.

En el artículo 17 dice: "Los partidos políticos deberán registrar sus estados contables visados, en el Registro de Estados Contables […]". Pregunta: ¿y auditados? En el artículo 16 dice "auditados". Reitero: para nosotros es muy importante separar lo que es visar de lo que es auditar. Visar es simplemente chequear, y auditar supone un procedimiento mucho más complejo.

El artículo 18 refiere a la etapa de rendición de cuentas electoral; son los dos procedimientos de los que hablábamos. Hay uno que refiere al ejercicio anual, que es consecuencia de los aportes que anualmente reciben los partidos políticos, y después está el artículo 18 que dice "rendición de cuentas electoral". Ahí se repite la objeción que habíamos señalado, cuando en el inciso segundo del artículo 18 dice "La Corte

Electoral podrá realizar auditorías a partir de estas rendiciones de cuentas". Quizás lo más justo sería decir "deberá", salvo que se establezcan criterios en función de los cuales se hacen o no se hace auditorías.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Más allá de la opinión personal del ministro, nosotros estamos a lo que ustedes decidan.

Creemos que la Corte Electoral también debería ser escuchada, porque es parte de esto y tiene carencias y algunos problemas que de pronto se pueden resolver con la posibilidad de una tercerización o estableciendo que los procedimientos se hagan de acuerdo con las normas que hoy están vigentes. Yo hice una impresión de estas normas, que voy a dejar a la Comisión.

En realidad, creo que establecer un procedimiento especial de rendición de cuentas, sobre todo el que se establece en el artículo 18, resulta un poco redundante, dado que ya existe, más allá de las correcciones o ajustes de lo que se pueda o no se pueda hacer. Creemos que no son tantos los partidos políticos como para que no se haga a todos o ninguno. No es una cuestión de elección; podría ser una selección de acuerdo al resultado de una auditoría, pero no que sea voluntario.

Reitero: para nosotros es sumamente importante que ustedes definan qué es lo que quieren que haga el Tribunal; si es visar, es visar. También puede ser que sean auditados o que vengan con un estado realizado por un contador, lo que se llama "control de rendiciones de cuentas", que podría ser para ambos casos, es decir, para el artículo 16 y 18. Ese control es hecho por un profesional independiente, de acuerdo con lo que define el Colegio de Contadores y la Ordenanza del Tribunal.

Nosotros no podemos profundizar mucho más. Estas son las dudas que nos surgen de acuerdo con nuestras competencias. El resto del texto lo deben haber estudiado.

Siempre es conveniente analizar la aplicación de los artículos 159, 132 y 177 del Tocaf, porque también tienen un procedimiento que prácticamente lo realiza todo el Estado. No es muy complejo y creo que lo pueden hacer perfectamente los partidos políticos. Habría sistematizarlo para que quien tenga que hacer la auditoría o la visación la pueda hacer en forma mucho más pareja, ordenada e igual para todos.

Esa era la preocupación que teníamos respecto a la redacción que había que interpretar, que podría dar lugar a que al cambiar el Tribunal, cambiaran los criterios. No sería deseable en esto, que debería ser un proceso para todos -porque todos van a tener que encarar un procedimiento establecido para cumplir con lo que aquí diga-, se vaya cambiando por motivos puntuales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a sacar copia del material proporcionado para repartirlo entre todos los señores legisladores.

SEÑOR POSADA (Iván).- En primer lugar, agradezco la presencia de la delegación del tribunal de Cuentas. Comparto algunos de los conceptos que se han vertido. Yo creo que hay indefiniciones en el proyecto de ley aprobado por el Senado. Fue un tema discutido.

La opinión que acaba de plantear el ministro Gallinal fue la que sostuvo el Partido Independiente, es decir, que debería hacerse una auditoría por parte del Tribunal de Cuentas de la República; que deberían ser presentados al Tribunal de Cuentas de la República los estados contables de los partidos políticos a los efectos de que sean auditados, por la sencilla y elemental razón de que la Corte Electoral carece, en primer lugar, de especialidad y, en segundo término, de los servicios para poder realizar una tarea de esa naturaleza, que está bastante ajena a lo que son los cometidos de la Corte Electoral.

Este es un tema sobre el cual vamos a tener que reflexionar. Los partidos políticos son de interés público, pero no son parte del Estado; son entidades que funcionan en un ámbito privado, en un ámbito especialísimo. Si queremos avanzar en materia de controles, tenemos que definir claramente cuáles van a ser. Hasta ahora lo que se hace es exclusivamente respecto a las campañas electorales y tiene que ver con presentar información a la Corte Electoral

Además, a los efectos del aporte público que reciben los partidos, hay que presentar determinada constancia de la que se encargan los contadores. Es un tema particularmente delicado.

A nosotros nos tocó en alguna instancia participar de la comisión que estudió el financiamiento de los partidos políticos en el Senado de la República; fueron temas discutidos, y la verdad es que el proyecto aprobado deja las dudas que el Tribunal de Cuentas se ha encargado de plantear muy claramente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las opiniones y el material que nos ha dejado el Tribunal de Cuentas son de mucha utilidad para la Comisión a efectos de analizar posibles modificaciones al proyecto de ley que tiene el objetivo que todos perseguimos: otorgar transparencia y un funcionamiento cristalino al financiamiento de los partidos que, básicamente, proviene del sector público. Eso es importante. Evidentemente, habrá que establecer claramente, como ustedes han planteado -será tema de análisis de la Comisión-, los procedimientos en el sentido de cómo deben llevarse adelante los estados contables, quién debe ser el que audite, quién tiene esa potestad, dónde debe llevarse adelante y cuáles serían las normas que habría que cumplir a la hora de la presentación de los estados contables. Eso es central a la hora de pensar un tratamiento equitativo.

Agradecemos enormemente el tiempo dispensado y sus opiniones. Cuando la Comisión forme opinión, los pondremos al tanto de cuál es la resolución final.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Gracias por darnos la posibilidad de tratar de solucionar el problema previamente a que surja.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación del Tribunal de Cuentas)

——Hemos concluido con el calendario de visitas solicitadas para el tratamiento del proyecto. No hay más convocatorias. Nadie ha manifestado interés de que comparezca alguna otra institución o personalidad. Por lo tanto, deberíamos empezar a considerar el proyecto.

Dado que muchos integrantes de la Comisión estuvieron abocados al trabajo de la rendición de cuentas y que el 9 de noviembre vence el plazo para expedirnos, la propuesta sería no sesionar el próximo miércoles y convocar a una reunión para el día 26 de este mes. En ese lapso podríamos analizar las posibles modificaciones.

Formalmente, creo que sería bueno convocar a una sesión para el día 26 y si hubiese propuestas modificativas ya podrían integrarse para su consideración. En la siguiente sesión podríamos avanzar en la definición de los diferentes artículos del proyecto de ley.

La Comisión ya recibió a varias delegaciones y se realizaron observaciones; además, tengo entendido que los señores legisladores también tienen comentarios para hacer.

SEÑOR POSADA (Iván).- En función de las distintas observaciones y de los planteos que recibimos por parte de todas las delegaciones en el seno de la Comisión con respecto a este proyecto de ley, sería bien importante que la Secretaría de la Comisión hiciera un ordenamiento de todas las propuestas y de las dudas.

(Apoyados)

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Creo que es pertinente lo que plantea el señor diputado Iván Posada. Además, del planteamiento que usted realiza -en términos muy prudentes- creo interpretar que habría margen -más allá de lo formal- para poder avanzar en reformulaciones al proyecto, ajustes o modificaciones que mejoren su texto.

Considero que han quedado expuestas a lo largo de todas estas instancias y de estas entrevistas que hemos mantenido -en el día de hoy se agrega una nueva- que hay una serie de impurezas o de indefiniciones importantes que después pueden hacer difícil la aplicación de la ley una vez que entre en vigencia.

Más allá de la estructura del proyecto y de los temas de fondo, si tenemos la oportunidad -es un tema de definición política- de poder discutir ajustes de carácter normativo, naturalmente, podremos encarar la tarea con un temperamento diferente a que si no existiera esa posibilidad. Lo consulto con total apertura y franqueza para saber cómo debemos manejarnos de aquí en más y de cara a esa instancia del día 26.

Por ejemplo, creo que el tema de hoy merece una reformulación desde el punto de vista de la redacción. Quedó de manifiesto que, inclusive, habría alguna inconstitucionalidad. Recuerdo que cuando vino el doctor Pío reconoció que en un aspecto vinculado con la adjudicación de publicidad podía sostenerse que había una delegación legislativa en favor de la Administración que podría apartarse del texto constitucional en la medida que no definía los límites del otorgamiento de esa asistencia.

Creo que es bueno reafirmar esas circunstancias porque, en todo caso, podríamos venir con fórmulas concretas para trabajar sobre la base del texto normativo y de las posibles modificaciones.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Creo que con el pasar de las sesiones quedó claro que, más allá de algunas diferencias en cuanto al fondo de este proyecto de ley -sobre todo en lo que tiene que ver con algunos artículos específicos-, algo fue cuasi unánime: existen algunas impurezas o imperfecciones en su redacción que merecen un mejoramiento por parte de esta Comisión y en esta Cámara.

Sin perjuicio de ello -seguramente eso sea objeto de la discusión de esta Comisión-, deseo señalar algo que no es menor. Todos los partidos políticos están entrando en campaña electoral y van haciendo gastos que, en realidad, están contemplados por la normativa vigente. Por lo tanto, me pregunto si no sería conveniente que la normativa aprobada por esta Comisión y luego por el plenario de la Cámara fuera dejada para un próximo proceso electoral; digo esto para razonar.

Como dije, los partidos políticos ya hicieron algunos gastos amparados en la normativa vigente. Señalo esto para que la Comisión lo considere.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Estoy de acuerdo en saltearnos la sesión de la semana próxima porque no voy a estar en Uruguay.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos logrado organizar el trabajo de la Comisión: vamos a convocar a sesión para el día 3 de octubre a la hora 14 a efectos de considerar el proyecto de ley y sus posibles modificaciones.

Se levanta la reunión.